IL DECENTRAMENTO IN INGHILTERRA SECONDO I PIÙ RECENTI...

Costantino Baer





(Estratto dalla NUOVA ANTOLOGIA.)

IL DECENTRAMENTO IN INGHILTERRA

SECONDO I PIÙ RECENTI PUBBLICISTI,

E LE SUE POSSIBILI APPLICAZIONI IN ITALIA



(Estratto dalla NUOVA ANTOLOGIA. *— Firenze, Agosto 1869).*

PARTE SECONDA.[1]

VII

Le divisioni principali dell' Inghilterra e del Principato di Galles per l' amministrazione pubblica sono: 1° le contee; 2° le parrocchie; 3° le unioni di parrocchie; 4° le città.

Le contee sono 52, ossia 40 per l' Inghilterra e 12 pel Principato di Galles; quindi, in media, per una popolazione di 20 milioni di abitanti, ciascuna contea avrebbe 400,000 abitanti a un dipresso.

Ma questa media è ben lungi dal rappresentare la realtà. — Ci ha la contea di Lancaster che conta circa 2 milioni e mezzo di abitanti, quella di Middlesex che ne conta quasi altrettanti (si sa che essa comprende la massima parte della città di Londra) dovechè ce ne ha la metà la cui popolazione non giunge a 200,000 e fra queste ce ne ha due di 60,000 ed una di 22,000 abitanti.

Nel Galles poi non c' è che una sola contea con 300,000 abitanti o due con 100,000, le altre hanno una popolazione inferiore, e ce ne ha una con 26,000 abitanti soltanto.

L' origine della circoscrizione delle contee si perde nella notte de' tempi, e per moltissime precede il regno di Alfredo. Alcune contee non sono altro che i piccoli regni in cui era divisa l' Inghilterra durante le invasioni de' Danesi e de' Norvegiani. È stato solo recentemente, ossia colla riforma elettorale del 1832, che alcuni pezzi di con-

[1] Vedi la Parte Prima nel fascicolo di luglio 1869, pag. 477.

tee ehe erano incastrati in altre, come *enclaves*, sono stati riuniti a quelle in cui si trovavano, per le elezioni di membri del Parlamento, riunioni estese di poi a tutti gli altri rami della pubblica amministrazione

Cosiffatta permanenza di oltre dieci secoli in vincoli creati da pubblici servizi nella milizia, ne' tribunali e nell'amministrazione, esercitati per mezzo degli abitanti stessi delle contee, senza intervento di autorità estranee, ha dovuto da sè sola creare un sentimento di solidarietà che è la prima base della vita pubblica

La contea non è mai stata una semplice divisione del territorio dello Stato ad uso del governo, ma un ente morale vivo, compatto ed operoso, con vita propria ed indipendente dal governo centrale.

Ciascuna contea ha uno Sceriffo ed uno o più *coroners*. Lo Sceriffo è nominato ogni anno dalla regina, e scelto sempre fra' notabili Il suo uffizio è onorifico. Sotto la sua responsabilità e per mezzo di Sotto-Sceriffi da lui nominati, o per mezzo di *constables* egli fa eseguire le sentenze de' tribunali. In concorrenza co' giudici di pace ha il diritto di far arrestare i delinquenti e chiamare i' ajuto della forza pubblica, ne' casi di tumulti Ma nell'amministrazione propriamente detta non ha ingerenza.

I *coroners*, anche onorifici, sono incaricati soltanto di raccogliere le prime prove di morti per accidenti

V' è poi un Lord Luogotenente, in ciascuna contea, onorifico, il quale è a capo della milizia della contea e ne nomina tutti gli uffiziali è primo giudice di pace della contea, col diritto onorifico di presedere le sessioni trimestrali, ma con nessun'altra autorità superiore agli altri giudici di pace, infine è il custode degli archivi della contea, *custos rotulorum*, uffizio che egli delega ad una persona la quale esercita le funzioni di segretario delle dette sessioni, e come tale ha una grande importanza. Il Lord Luogotenente è nominato dalla regina fra' più notabili Lords di ciascuna contea, e questo onore è ambito dalle famiglie più nobili. Comunque revocabile come i giudici di pace, pure è diventato ura a vita. Ma s' ingannerebbe chi volesse trovare in lui qualche cosa che pur da lontano rassomigli al nostro Prefetto, egli non è che *primus inter pares* e di rado interviene nelle sessioni trimestrali

Il mantenimento della sicurezza pubblica, la vigilanza dell' esecuzione delle leggi amministrative e d ordine pubblico, l' amministrazione della giustizia penale inferiore, l' amministrazione degl' istituti pubblici delle contee e le spese per essi sono affidate interamente a' giudici di pace, o isolati o in collegio, non ci ha traccia in Inghil

terra di poteri che fra noi sono concentrati in una o due autorità, come i prefetti ed i procuratori del Re.

Il collegio de' giudici di pace nelle sessioni trimestrali è un tribunale di prima istanza per alcune cause penali, nelle quali è necessario l'intervento de' giurati, ed è tribunale di appello contro tutte le sentenze o ordini emanati tanto nelle materie penali che nelle materie amministrative da' giudici di pace, isolatamente o in sessioni divisionali.

Le sentenze del collegio de' giudici di pace sono inappellabili in quasi tutti i casi ne' quali trattasi di una questione di fatto, la quale determina la decisione.

Quando si discute intorno a dei principii di diritto, come per esempio, se una determinata natura di rendita è o no assoggettata dalle leggi alle tasse locali, il collegio presenta il dubbio al Banco della Regina, che decide.

Oltre a questi affari giudiziari, i giudici riuniti in sessione hanno l'amministrazione de' seguenti servizi pubblici:

1° Le prigioni e le case di correzione della contea, e il mantenimento de' detenuti;

2° Il mantenimento degli edifizi de' tribunali e le spese pel servizio della giustizia;

3° Le spese di traslocamento de' prigionieri e de' condannati;

4° Le spese d'istruzione giudiziaria;

5° Le spese pel mantenimento della forza di pubblica sicurezza, *constables*;

6° Il servizio de' pesi e delle misure;

7° Il mantenimento de' ponti della contea;

8° Gli stabilimenti per folli, ed altri minori servizi.

I giudici in sessione trimestrale hanno le più larghe facoltà per l'indirizzo e pel mantenimento di tali servizi. Essi ne nominano tutti gli ufficiali ed impiegati, escluso soltanto il segretario delle sessioni, che è nominato dal Lord Luogotenente, ed il direttore delle prigioni che è nominato dallo Sceriffo; fissano i loro stipendi e rimunerazioni, fanno tutti i regolamenti speciali in conformità delle leggi, stipulano tutti i contratti per esecuzione di lavori e di somministrazioni, determinano tutte le spese necessarie, spediscono gli ordini di pagamento, rivedono i conti del tesoriere della contea.

Non isfuggirà intanto a nessuno che i più importanti servizi divisi per contee sono propriamente una dipendenza dell'autorità giudiziaria e di polizia de' giudici di pace, piuttosto che delle amministrazioni d'interessi economici o morali delle popolazioni, la sola parte che non si combaci con quell'autorità essendo la costruzione ed il manten-

mento de' ponti delle provincie. Di strade di contee non ce ne ha traccia, esse sono costruite e mantenute come dirò or ora. Istituti di beneficenza o d' istruzione per contee non ce ne ha nemmeno. Per quanto poi si appartiene a regime delle foreste, delle acque, della caccia, della pesca e simili, le leggi provveggono minutamente a tutto, i giudici di pace non hanno da fare nè regolamenti nè spese, il loro ufficio è giudicare delle contravvenzioni a tali leggi.

Se non che nel servizio delle prigioni e della forza di sicurezza pubblica si è recentemente introdotta una maggiore ingerenza del governo.

Quanto alle prigioni è evidente che il diverso modo di trattare i detenuti riesce ad una diversità di espiazione delle pene; e questa espiazione dev' essere uguale per tutti i detenuti dello Stato. In conseguenza, comunque le leggi siano già entrate ne' più minuti particolari sulla divisione de detenuti in varie classi, sul loro nudrimento ed abbigliamento, ed occupazioni e disciplina, pure il ministro dell' interno ha il diritto di far ispezionare le prigioni per assicurarsi che le leggi siano eseguite. Ogni progetto di nuovo costruzioni o grandi ristauri deve ottenere la sua approvazione. Egli sanziona i regolamenti speciali ed il diritto di mutarli in un tempo determinato. Egli può destituire il capo delle prigioni.

Quel servizio pubblico poi il quale, insieme all' altro della tassa de' poveri, ha subito, nel presente secolo, maggiori alterazioni, è stato quello della forza di sicurezza pubblica.

Il frequente mutar di domicilio della popolazione, il suo raggruppamento rapido nelle città di mare e nelle città industriali, rendevano inefficace l' antico ordinamento della sicurezza pubblica, il quale era diviso per parrocchie, ed affidato ad un *constable*, nominato su proposta de' contribuenti da' giudici di pace, mutabile ogni anno ed onorifico. Mancava ogni garanzia di assiduità, di diligenza e di continuità nel servizio. Quest' ordinamento sufficiente per le campagne o pe' piccoli comuni rurali non poteva più bastare nelle mutate condizioni sociali.

Il primo esempio di un nuovo ordinamento della sicurezza pubblica fu dato da sir Roberto Peel, colla istituzione della polizia in Londra nel 1835, dove sotto un capo nominato dal ministro dell' interno fu organizzata una forza armata con graduazione e disciplina propria, che alcune grandi città in Italia hanno poi cercato d' imitare. Sulle relazioni di diverse commissioni d' inchiesta, si cercò di adattare quello stesso sistema alle città ed alle contee, invitando quelle e queste ad accettare i nuovi ordini, e quando si vide che esse in non mediocre parte si ricusavano alle spese che il nuovo ordinamento ri-

chiedeva, fu decretato che la sua accettazione diventasse obbligatoria per tutti. È questo, noterò di passaggio, un altro esempio della pienezza di autorità con cui il Parlamento obbliga le amministrazioni locali ad alcuni servizi pubblici ed a determinati modi di esercitarli, non lasciando loro quella balìa che alcuni credono fra noi essere identica al decentramento.

Le contee, come le città, furono obbligate ad ordinare la forza armata della sicurezza pubblica, la *constabulary*, sotto le seguenti forme:

1° Le contee, sono ripartite in *divisions*, da stabilirsi da' giudici di pace in sessioni trimestrali

2° Ciascuna divisione ha un capo della forza, *superintendent*, con un numero di *constables* da lui dipendenti

3° Ogni contea ha un *Chief-Constable* o anche due

4° Il *Chief-Constable* è nominato dalle sessioni trimestrali, riservata l'approvazione del ministro dell' interno. Gli altri sono proposti dal *Chief-Constable* e nominati da' giudici di pace nella sessione per divisione.

5° I giudici nelle sessioni trimestrali stabiliscono gli stipendi, sotto l'approvazione del ministro dell'interno, il quale ha pure l'autorità di fare i regolamenti generali per l'abbigliamento, armamento e disciplina

6° Tutte le spese per questo servizio sono a carico della contea e sono comprese nelle tasse locali, *county-rates*

I giudici di pace non solo nominano, come ho detto i *constables*, ma giudicano anche delle loro mancanze o trasgressioni ed hanno il diritto di dimetterli dal servizio Ci ha delle pene disciplinari applicabili da' capi del servizio.

Il governo poi esercita una vigilanza suprema mediante tre ispettori, *Brigadiers*

Per tal modo è surta in Inghilterra una forza armata di sicurezza pubblica che riunisce quanto fra noi è dato a'carabinieri ed alle guardie di sicurezza pubblica Il suo personale si compone di più di 20,000 fra *constables* ed ufficiali con una spesa annua di 38 a 40 milioni di franchi, compresa la polizia della città di Londra, spesa chi è supportata dalle tasse locali, tranne circa 8 milioni contribuiti dallo Stato.

Però questa nuova forza non è una minaccia per la libertà pubblica in Inghilterra Essa è sempre sotto la giurisdizione de' giudici di pace nell' esercizio delle sue funzioni, e questa vale più di tutte le altre garanzie.

Tutte le spese per' servizi delle contee sono fatte mediante il pro-

dotte delle tasse locali, le quali non sono una tassa propria, ma si aggiungono come i nostri centesimi addizionali, sotto la denominazione di *county-rates*, alla tassa pel mantenimento dei poveri *poor rates*.

Le *county-rates* nel 1862 si elevarono a 50 milioni di franchi, coi poi si hanno da aggiungere le tasse pe' poveri, per le strade ed altri servizi.

In Inghilterra non ci ha per le contee che i servizi indicati di sopra. Di spese facoltative come per le nostre provincie non ci ha traccia. Poichè esse riescono ad essere un aumento d' imposte locali, lo Stato ha riservato a sè il diritto di determinare per via di leggi quando quelle abbiano a farsi. Sarebbero impossibili in Inghilterra tante spese inutili o non perfettamente giustificate che i nostri Consigli provinciali votano con tanta facilità. Le sottoscrizioni per acquisto di azioni o di obbligazioni di Società di strade ferrate, di canali e di altre opere pubbliche somiglianti, sono vietate dalla legge.

Non voglio, prima di passare ad altro argomento, tralasciar di notare l' immenso vantaggio che ricava l' amministrazione delle finanze dello Stato dal suddetto decentramento. La contabilità delle prigioni, delle spese di mantenimento di tribunali, della forza di sicurezza pubblica ed altri servigi minori, essendo indipendenti dal Tesoro, non ci ha in questo il cumulo di carte contabili che si ha fra noi, e quindi il numero stragrande d' impiegati necessari a farne la revisione.

VIII.

Le contee erano nel medio evo divise in centurie *hundreds*, e queste in decurie *tithings*, ma cotali suddivisioni sono, in processo di tempo, quasi sparite. Esse rispondevano agli obblighi imposti alla popolazione così divisa nel servizio militare, nell' amministrazione della giustizia o nel mantenimento della sicurezza pubblica, ma quando quelle istituzioni vennero trasformate, tali divisioni non ebbero più scopo e sparirono.

Il comune, il municipio, quale s' incontra nel continente di Europa come eredità dell' ordinamento dell' impero romano, non esisteva che per alcune città che avevano delle carte reali con giurisdizione propria. Il resto de' gruppi di popolazione era agglomerato nelle decurie e nelle centurie, senza rappresentanza o amministrazione propria.

Una sorta di amministrazione comunale, o a dir meglio locale, si costituì soltanto in seguito della riforma religiosa.

La chiesa, rispetto alla società civile, aveva assunto due obblighi,

quello della beneficenza e quello della istruzione. La società del medio evo avea lasciato alla chiesa il provvedere a que' due bisogni morali delle popolazioni, e nessuno nelle condizioni politiche, intellettuali e morali di quei tempi poteva meglio soddisfarvi. Negli Stati rimasti cattolici non è ancora quietata la lotta fra il potere civile e la chiesa per l'esercizio di quelle due funzioni. La chiesa ha tenacemente sostenuto, durante tutto il passato secolo, la sua ingerenza nelle opere pie, e cerca con tenacità anche maggiore di non perderne alcuna nell'insegnamento pubblico.

In Inghilterra la riforma religiosa lasciò alla chiesa ed alle Università, ch'erano quasi corporazioni religiose, l'ufficio di pubblico insegnante, ed è risaputo com'essa si fosse sempre opposta ad un intervento dello Stato, ed avesse messo impedimenti di ogni sorta allo sviluppo di un miglior sistema di pubblico insegnamento, sebbene poi la forza dell'opinione pubblica e la deficienza del clero ad adempiere efficacemente a quell'ufficio, siano riuscite a vincere quelle opposizioni.

Ma la beneficenza non potendo più essere esercitata dal clero, perchè la parte che l'esercitava principalmente, il monacato, era soppressa, e le sue rendite erano state ripartite fra' favoriti di Enrico VIII, fu imposta come un obbligo alle popolazioni, e più specialmente alle parrocchie. La parrocchia, divisione ecclesiastica, ereditava così dell'obbligo che prima apparteneva alla chiesa.

In que' tempi, mentre il comune non esisteva in Inghilterra, com'ente proprio, mentre non ci erano servizi propri affidati ad esso, la parrocchia era già qualche cosa di più vivo e di più organico. Da tempi immemorabili e per antiche consuetudini, i parrocchiani contribuivano alle spese di mantenimento delle chiese e a quest'uopo erano riuniti nella sacrestia, *vestry*, per votare queste spese e le contribuzioni a ciò necessarie, essi nominavano d'accordo col parroco due amministratori ed il segretario. D'altra parte le solennità religiose, il comune cimitero, i matrimoni erano occasioni di riunione che sole mantenevano lo spirito di una vita comune locale. Veone perciò naturalmente il pensiero di affidare a ciascuna parrocchia il servizio di beneficenza che prima era esercitato dal parroco e dagli abati de' conventi.

Gli amministratori delle parrocchie, *churchwardens*, ed uo ispettore de'poveri furono incaricati di questo servizio, e così ebbe cominciamento l'esistenza della *parrocchia* come divisione amministrativa.

Le spese necessarie all'adempimento di un tale servizio furono imposte come una tassa diretta su tutte le proprietà che davano un pro-

fitto; ogni parrocchia era quindi gravata immediatamente del peso de' suoi poveri. La tassa diventò col tempo, enorme, ed impegnò con ciò più direttamente le popolazioni al suo regolare assetto, il che contribuì meglio che ogni altra cosa ad interessare le popolazioni alla retta amministrazione locale. Un numero immenso di sentenze e di leggi occorse a porre un ordine in questa materia, e così si formarono i primi lineamenti del diritto amministrativo.

D'altra parte quel servizio di beneficenza era strettamente legato coll'altro di polizia e di sicurezza pubblica per discernersi i veri poveri da' vagabondi ed oziosi, occorreva che vi fosse quasi un giudice di polizia per decidere se un povero aveva oppur no diritto al sussidio o doveva essere messo in una casa di correzione, se apparteneva oppur no alla parrocchia cui egli rivolgevasi per essere sussidiato. Si aprì così ai giudici di pace un campo più vasto di operosità ed una quantità maggiore di attribuzioni, miste di autorità giudiziaria, politica ed amministrativa. Il che confermò il decentramento nell'amministrazione locale, meglio che non si sarebbe potuto ottenere con ogni altro modo.

Noi, sul continente, siamo stati indotti a credere che la *tassa de' poveri* fosse uno de' più gravi mali economici e morali che abbia sofferto l'Inghilterra per due secoli e mezzo.

Le critiche di Adamo Smith, le grida d'allarme del Malthus, seguite dalle vive e lunghe discussioni nel Parlamento inglese ne' primi 30 anni di questo secolo hanno ingenerato questa opinione, e per verità gli abusi che ne vennero, erano per certo deplorabili. Ma quando si considera lo scopo umanitario che eransi proposti Enrico VIII ed Elisabetta nella prima istituzione, dal quale si era stranamente deviato nel secolo scorso e ne' primi anni di questo, ed a cui la grande riforma del 1834 ha procurato di far ritorno, quando si pensa che devesi a quella istituzione la creazione della vita comunale e libera, ed un sistema di tasse locali che ha maggiormente guarentito e favorito questa vita comunale, quando si osserva che da essa i giudici di pace hanno avuto una vitalità ed autorità che sole rendono possibile il decentramento, quando si riflette che quella tassa, per quanto gravosa, è tutta pagata direttamente da' possidenti e non indirettamente dal popolo stesso con tasse di consumo, e che in conseguenza essa è un sacrifizio di chi possiede in favore di chi nulla ha, si ha da riconoscere che l'istituzione della tassa de' poveri, non ostante alcuni inconvenienti economici, è stata la cagione più feconda del *Self-government* non solo, ma anche dell'accordo che esiste fra le diverse classi della società inglese.

La parrocchia così elevata ad ente morale, e a divisione amministrativa servì di poi all'ordinamento di altri servizi pubblici.

L'ispettore de' poveri, il quale per l'uffizio suo compilava e conservava i registri delle tasse locali, essendo in grado meglio di ogni altro di conoscere la possidenza nella sua parrocchia, fu incaricato di formare le liste pe' giurati e per le elezioni politiche per le quali occorreva un censo. Pe' sussidi che davansi da lui a' poveri, egli doveva conoscere le condizioni morali della popolazione e quindi esercitare anche una polizia su' costumi. E quando fu stabilita la registrazione degli atti di nascita, di morte e di matrimonio, fu questo servizio affidato anche a lui.

Fu di poi ordinato anche per parrocchie il servizio delle strade di comunicazione che era egualmente a carico delle tasse locali con principii fondamentali identici a quelli delle tasse de' poveri, adattati alle condizioni speciali d'interesse in ciascuna strada. Un ispettore esercitava quel servizio sotto la giurisdizione de' giudici di pace. Anche il servizio della sicurezza pubblica, dopo il decadimento de *thithings*, trovossi diviso per parrocchie, con un *constable*, responsabile verso i giudici di pace.

Così la parrocchia era rappresentata da quattro autorità, i *churchwardens*, l'ispettore de' poveri, l'ispettore delle strade e il *constable*, e ciascun servizio colla sua tassa speciale.

Nessun capo che rappresentasse tutto il comune ne' suoi diritti e ne' suoi doveri, ma quattro uffiziali pubblici, separati fra loro, e con attribuzioni proprie nettamente definite dalle leggi e dalla giurisprudenza, nessuna riunione di cittadini per deliberare sull'andamento de' servizi comunali e sul miglioramento degli abitati e delle campagne, nessun servizio comunale per l'istruzione pubblica o per ospedali.

Vi erano in vero riunioni de' cittadini, *vestries* (così detti dal riunirsi nella sacristia della parrocchia), ma esse non deliberavano che sul solo mantenimento delle chiese, i cittadini vi votavano le spese e le tasse e nominavano uno de' *churchwardens*, l'altro essendo nominato dal parroco. Pel servizio delle strade, essi potevano far regolamenti (*bye-laws*) da approvarsi da' giudici di pace, e compilavano una lista di maggiori contribuenti fra quali i giudici di pace sceglievano l'ispettore delle strade. Per servizio delle tasse de' poveri, il loro diritto limitavasi alla formazione della lista per la nomina dell'ispettore, da farsi da' giudici di pace.

Questi ispettori, come il *constable*, così nominati da' giudici di pace, erano mutabili ogni anno, nessuno poteva rifiutare l'ufficio sotto pena di una multa. Tutti questi uffizi erano onorifici.

L'ispettore de' poveri compilava le liste de' contribuenti, determinava la rendita di ciascuno e quindi la ripartizione della tassa fra essi e le raccoglieva. Egli d'accordo cogli *churchwardens* distribuiva i sussidi, e quando mancava il danaro, no ricavava altro mediante la tassa. Ma in tutte queste operazioni era sotto l'autorità de' giudici di pace più prossimi al luogo, i quali approvavano il ruolo delle tasse, decidevano de' reclami contro la ripartizione delle medesime, contro il diniego de' sussidi; ordinavano il trasporto di un povero da una parrocchia ad un'altra; rivedevano i conti degli ispettori in sessioni speciali o condannavano a multa ed anche a carcerazione gl'ispettori de' poveri in caso di trasgressioni o d'inadempimento de' propri doveri. Ci era poi contro le decisioni de' giudici diritto di reclamo alle sessioni speciali e alle sessioni trimestrali de' medesimi giudici di pace.

Nel servizio di polizia i *constables* erano in dipendenza ancor più immediata da' giudici di pace ed erano incaricati della esecuzione di tutti i loro ordini, oltre di quelli che ricevevano dagli sceriffi per l'esecuzione delle sentenze de' tribunali. Pe' regolamenti di polizia locale occorreva pure l'approvazione de' giudici di pace.

In fine nell'amministrazione delle strade, l'ispettore di esse determinava le spese annuali di mantenimento, compilava i ruoli delle tasse e le riscuoteva, faceva eseguire i lavori sotto la sua responsabilità. I giudici di pace erano la più larga autorità su di lui, e su' reclami di qualche interessato lo condannavano a multa per la mancanza di riparazione delle strade.

L'amministrazione dunque delle parrocchie era divisa fra quattro autorità, le quali esercitavano i loro uffizi separatamente, indipendentemente l'una dall'altra ed indipendentemente da ogni autorità superiore, salvo la responsabilità pe' loro atti verso i giudici di pace, e salvo l'autorità di omologazione, diciam così, per alcuni atti, riservata agli stessi giudici.

Quest'ordinamento offriva per certo ogni garanzia a' diritti de' cittadini. Le leggi fatte durante due secoli e più avevano regolato nettamente gli obblighi de' cittadini ed i diritti e i doveri di ciascun' amministrazione, o dove le leggi mancavano, la giurisprudenza della Corte del Banco della Regina vi avea supplito.

Il reclamo ai giudici di pace, alle loro sessioni speciali e trimestrali e fino a tribunali del regno, era una seria garanzia contro ogni ingiustizia. Il potere esecutivo era escluso da ogni ingerenza nell'amministrazione. Sotto l'aspetto dunque dell'amministrazione della giustizia, quell'ordinamento era efficace. Ma non può dirsi altrettanto dell'aspetto economico ed amministrativo.

Era lasciato al prudente arbitrio degl'ispettori de'poveri e delle strade e de'giudici di pace il determinare i sussidi da darsi, le strade da ripararsi, e ognun vede come senza l'intervento ed il sindacato de'cittadini questi servizi rimaner dovessero stazionari e diventare l'oggetto di un formalismo senza vitalità e senza sviluppo.

Nè ciò soltanto. — Ciascuna di quelle quattro autorità, muovendosi in una sfera propria e ben determinata, sfuggiva loro il compimento di tutti gli altri bisogni della convivenza comunale.

Il lastricato, l'illuminazione, l'allineamento e la nettezza delle strade, le opere di scolo delle acque immonde, l'approvvigionamento delle acque, e mille altri bisogni cui si provveda da' nostri comuni, dovevano essere trascurati, perchè mancava una rappresentanza comunale che avesse potuto deliberare sulle spese necessarie e su' regolamenti di polizia rurale o municipale, e mancava un' autorità che avesse vegliato all' adempimento di tali regolamenti ed alla esecuzione di quelle opere di pubblica utilità.

A' più gravi inconvenienti, quando la sanità pubblica poteva essere compromessa, alcune leggi avevano procurato di ovviare, dando facoltà a giudici di pace, sul reclamo di chi pativa un danno, o anche dell' ispettore de' poveri, dell' ispettore delle strade e del *constable*, di ordinare la distruzione o la riparazione di ciò che poteva recare nocumento, ma, com' è evidente, questo procedimento riusciva il più delle volte inefficace, ed il danno era già prodotto, prima che vi si fosse portato rimedio I provvedimenti preventivi, le opere che esigevano il concorso de'larghi mezzi, riuscivano impossibili.

Colle nostre abitudini noi avremmo concentrato in un Consiglio comunale, eletto, i tra servizi affidati agl' ispettori de' poveri e dalle strade, ed a' *constables*, o dato a questo Consiglio anche la facoltà di provvedere all' edilità ed all' igiene pubblica.

In Inghilterra non si amano queste trasformazioni che distruggono viete abitudini, perchè si teme sempre di perdervi qualche briciolo di libertà.

Poichè erano sentiti nuovi bisogni della convivenza comunale, si cominciò a creare nelle parrocchie che ne fecero richiesta, degli uffizi locali, *boards*, mediante atti del Parlamento per ciascun caso, i cui membri erano eletti da' contribuenti, e con facoltà minutamente indicate negli atti stessi d' istituzione — Così surse un'altra autorità nel comune, a lato di quella che già esistevano, e senza niuna connessione con esse, tranne coll' ispettore delle strade, il cui uffizio cessava per quelle strade che entravano nella competenza del nuovo uffizio. Queste istituzioni cominciarono nello scorso secolo, e poi

gradatamente crebbero, ma già in esso apparivano nuovi principii: l'elezione diretta e la creazione di giunte o comitati in luogo di un solo ufficiale.

Surse così un insieme di leggi speciali, *local acts*, il quale costituito da tanti atti emanati a misura del bisogno, finì coll'essere un ammasso scomposto e spesso contraddicentesi: rosicchè si giudicò necessario di rifonderli tutti in un nuovo atto, il quale contenesse le clausole principali, da valere per tutti i nuovi atti. Questo esempio dovrebbe essere da noi seguitato in molti rincontri. Bisogna persuadersi che leggi generali *a priori* pei servizi locali non sono possibili che dopo che una lunga esperienza avrà provato quali principii abbiano ad informarle e quali siano le clausole più importanti da introdursi. Allorchè la pratica di tanti regolamenti locali e spesso disformi avrà messo in evidenza quali siano i migliori e più opportuni, allora soltanto si potrà procedere ad una codificazione.

La creazione de' *boards* per le opere d'igiene e di edilità menò ad una innovazione importantissima nella circoscrizione amministrativa. I confini delle parrocchie erano quali il medio evo li aveva formati, e la popolazione si era aggruppata in altri modi. Vi erano delle parrocchie che abbracciavano più comuni, vi erano comuni che appartenevano a più parrocchie. Poichè i *boards* dovevano provvedere alle popolazioni aggruppate, la divisione per parrocchie riusciva inopportuna.

Questa condizione di cose, e i gravi inconvenienti che contemporaneamente erano avvenuti nell'amministrazione delle tasse de' poveri, menarono alla creazione di una nuova divisione amministrativa, per unioni di parrocchie.

IX.

Io dovrei fermarmi poco sulla riunione di più parrocchie per le tasse de' poveri, perchè questo servizio pubblico manca in Italia, e non avremmo a trarne insegnamenti diretti. Ma siccome quel servizio è il più importante fra tutto le amministrazioni locali, e siccome le innovazioni portate ad esso han servito di modello a tutte le altre, così è necessario di fermarcisi sopra.

Lo stesso sarò quando avrò a parlare delle tasse locali, essendo le tasse de' poveri il tipo o la base di tutte quante.

La tassa de' poveri era salita nel 1817 a 200 milioni di franchi circa. La proprietà fondiaria che la sopportava per la massima parte, ne era

schiacciata o resa incapace a provvedere i mezzi di soddisfare ed altri bisogni de' comuni. Urgeva una riforma.

Vari tentativi parziali, fatti ne' principii del secolo per portare un migliore ordinamento in quel servizio, togliere molti abusi e diminuire il peso delle tasse, aveano indicato la via da seguirsi, ma erano riusciti inefficaci.

Solo nel 1834, quando si era per la prima volta riunita la Camera dei Comuni, per le elezioni fatte dopo la riforma elettorale del 1832, venne approvato un nuovo ordinamento di quel servizio.

La celebre legge della regina Elisabetta del 1601 sull'amministrazione delle tasse de' poveri avea stabilito chiaramente gli obbietti di quella istituzione, i quali erano: il procurar lavoro agli abili, il dar sussidi agli inabili, il provvedere al mantenimento ed alla istruzione de' figli de' poveri. Ma trovandosi cosa difficile il procurar lavoro agli operai poveri, atti ad esso, soprattutto nelle piccole parrocchie, si cominciò a dare sussidi anche a costoro, e così s'ingenerarono i più gravi abusi. Inoltre, poichè quella legge aveva imposto que' sussidi a ciascuna parrocchia, pe' poveri della sua circoscrizione, e poichè que' sussidi diventavano tanto più gravosi, quanto maggiore era il numero di coloro che potevano venire a carico della parrocchia, cominciò un'accanita lotta fra le parrocchie a danno degli operai. Da una parte, si procurava di mandar via dalle campagne quanto più era possibile di manovali, acciocchè poi non cadessero a peso della classe possidente, da un'altra parte le parrocchie verso cui si dirigevano quegli operai in cerca di lavoro, procuravano di rimandarli o respingerli alla loro propria, e ciò avveniva non solo fra le città e le campagne, ma anche fra le parti di una medesima città che appartenevano a parrocchie differenti. Per due secoli circa il Parlamento era stato chiamato ad intervenire, e ne era seguita una legislazione confusa, indirizzata più a favorire le classi possidenti che i poveri.

Seguendo la massima del Macchiavelli, che spesso in una riforma non ci ha altro da fare che ritornare a' propri principii, la legislatura inglese risalì a' due principii posti nella legge di Elisabetta e da' quali si era deviato. Essi erano: l'uno che si dovesse costringere al lavoro chi vi era abile, e questo era un uffizio di polizia, l'altro tutto umanitario che era di dar sussidi agl'inabili al lavoro e nudrimento ed istruzione ai figli de' poveri.

Ora il sussidio a' poveri inabili poteva ben esser dato in ciascuna parrocchia, ma il costringimento al lavoro non poteva ottenersi così agevolmente. Era stata questa parte di servizio quella che avea dato

origine a' maggiori abusi. Nella legge di Elisabetta era detto che l'ispettore de' poveri dovesse fornire gli abili al lavoro, ma senza occupazione, di lino, canape o lana per lavorarli, ma se ciò era possibile quando le industrie erano casalinghe, non poteva più avvenire in uno stato industriale più avanzato.

Furono così create le case di lavoro, le *work houses*.

Se non che il creare di tali case in ciascuna parrocchia non avrebbe menato che ad un ingente aumento di spese, per lo contrario riunendo più parrocchie per l'erezione e pel mantenimento di tali case, si sarebbero avuti i vantaggi non solo di una spesa minore, ma anche di un personale direttivo meglio scelto e meglio stipendiato. Infine riunendo più parrocchie insieme, si toglieva in gran parte una delle maggiori difficoltà, ch'era quella del diritto di stabilimento, ossia di diritto al sussidio dell'*unione* e non più delle parrocchie. La legge del 1834 creò le unioni di parrocchie, *Unions*, le quali, applicate di poi in diversa misura, a molti altri pubblici servizi hanno creato una nuova divisione amministrativa nell'Inghilterra.

Il Governo centrale, mediante l'Uffizio generale de' poveri che era pure istituito colla legge del 1834, con ampi poteri, ebbe l'autorità di stabilire queste riunioni anche contro il consentimento delle parrocchie. Le sole parrocchie di una popolazione superiore a' 20.000 abitanti ebbero il diritto di consentire alla loro riunione o separazione con altre parrocchie.

Oggi se ne contano 647, con una popolazione media di 30,000 abitanti ciascuna.

Le *unions* sono rappresentate da una Giunta o Comitato detto *Board of Guardians*, i cui membri sono eletti, uno per ciascuna parrocchia, tranne il caso di parrocchie molto popolose, cui è dato il diritto di nominarne più d'uno. Per essere eletto devesi possedere una rendita netta imponibile di 40 lire st. almeno (fr. 1000) nell'Unione, e bisogna risiedervi.

L'elezione è rinnovata ogni anno, ma la rielezione è ammessa, anzi è passata in uso.

Il numero de' *guardians* è calcolato dallo Gneist fra' 15 e 17 mila.

A' membri eletti sono aggiunti i giudici di pace, risiedenti nell'*Unione*, cosicchè all'elemento elettivo è stato opposto un elemento stabile, indipendente dall'elezione.

Qual è il sistema elettorale?

Qui si vede come in Inghilterra le teoriche abbiano poca fortuna, come i principii si adattino alle circostanze in tutta la varietà di questo, senza quella uniformità universale che noi sul continente consideriamo

come il *desideratum* di tutte le istituzioni politiche ed amministrative. Mentre in Inghilterra ciascun elettore non ha diritto che ad un sol voto per le elezioni de' membri del Parlamento, nelle elezioni introdotte per la nomina de' *guardians* della tassa de' poveri, gli elettori sono stati divisi in classi, e secondo che si appartiene ad una classe superiore o inferiore si ha diritto ad un numero maggiore o minore di voti. Una legge posteriore di dieci anni a quella del 1834, determina che i proprietari e tutti coloro che pagano la tassa pe' poveri, sono divisi in sei classi, secondo il valore imponibile delle loro proprietà soggette alla detta tassa.

La 1ª classe comprende tutti i possessori di una rendita inferiore alle lire st. 50, ossia fr. 1250, essi non han diritto che ad un solo voto. — La 2ª i possessori di rendita di lire st. 50 a 100, con due voti. — La 3ª da lire st. 100 a 150, con tre voti. — La 4ª da lire st. 150 a 200, con quattro voti. — La 5ª da 200 a 250, con cinque voti. — La 6ª da lire st. 250 in sopra, a sei voti e non oltre.

Per procedersi all' elezione, dopo la formazione e la pubblicazione delle liste degli elettori e degli eleggibili, preparate dall' ispettore de' poveri, ogni elettore scrive sopra una scheda i nomi di chi egli intende di eleggere, e la manda all' ispettore de' poveri. Se il numero de' nominati non supera il numero di coloro che sono da eleggere, l' elezione è valida. Se quel numero è oltrepassato, allora ogni elettore riceve una lista degli eletti, sulla quale egli colle iniziali del suo nome indica chi voglia preferire, e trasmette la lista; gli analfabeti o inabili a scrivere fanno un segno a piedi della lista, attestato vero da un testimonio, il quale poi pone le iniziali a lato de' nomi preferiti.

Il segretario dell' Unione raccoglie tutti i voti e ne presenta i risultati a' *guardians*.

Come vedesi, qui l' elezione è sempre pubblica, perchè ognuno è tenuto a firmare la sua scheda o lista; manca soltanto la lotta che si osserva nelle elezioni parlamentari, dove tutti gli elettori votano insieme. Il principio però della pubblicità del voto è sempre salvo; esso vieta quelle debolezze e quelle infermità morali che si rivelano così sovente fra noi in tutte le votazioni, da quelle de' Consigli comunali fino a quelle della Camera de' Deputati.

Le Giunte de' *guardians* hanno propriamente il debito di curare le spese di erezione o di mantenimento delle case di lavoro e di dar sussidi a' poveri dichiarati irremovibili, ossia quelli che, comunque non nati nell' Unione, pure non ne possono essere espulsi.

Quindi hanno facoltà, con restrizioni di cui parlerò or ora, di far regolamenti per quelle case di lavoro, di nominarne tutti gl' impiegati,

di prendere e prestito delle somme per le spese di primo impianto, e come conseguenza di tutte cotali facoltà quella di determinare le spese e l'ammontare da riscuotersi per mezzo della tassa de' poveri in aggiunta a quella che occorre pe' poveri delle parrocchie.

Le Unioni spesero nel 1857 lire st. 1,792,000 (45 milioni di franchi).

Col tempo poi altre facoltà e più importanti pe' contribuenti furono date loro. Ne' primi anni dopo il 1834 le tasse per le unioni furono ripartite fra le parrocchie in ragione di ciò che per lo innanzi avevano speso, questo principio non era giusto. Dopo diversi tentativi, nel 1862 un nuovo atto per l'assetto delle tasse delle Unioni, impose alle Giunte delle unioni di nominare ogni anno un comitato di estimazione, di sei a dodici membri, di cui due terzi de' membri eletti ed un terzo de' giudici di pace, il cui còmpito sia di uguagliar le tasse fra le parrocchie, riveder le liste de' contribuenti, e de' redditi di ciascuno ed ordinare che vi siano apportate le correzioni che si giudicheranno opportune, guarentito però sempre il ricorso a' giudici di pace ed alle sessioni speciali o trimestrali, sulla estimazione de' redditi.

Gl' ispettori de' poveri, nominati da' giudici di pace, continuano però a dare i soccorsi a domicilio a' poveri inabili al lavoro, ma essi sono messi nella dipendenza delle Giunte per questo servizio. Sono questi ultimi che aprono volta per volta de' crediti in favore degl' ispettori sul percettore della tassa. Le loro spese non vanno confuse con quelle degli Uffizi, esse sono ascese nel 1857 a lire st. 4,107,000 (fr. 102,600,000 circa).

Ma in alcune parrocchie più popolose è stato loro aggiunto un numero di sotto-ispettori stipendiati dalla tassa della parrocchia, ed anche per la riscossione sono stati nominati degl' impiegati a stipendio.

Fino gl' ispettori sono divenuti di questa medesima classe in alcune parrocchie.

Agl' ispettori è pure stato conservato l'uffizio di formar le liste de' contribuenti e determinare i loro redditi imponibili, comunque nell'esercizio di questo servizio siano stati messi nella dipendenza de' *guardians* nel modo che ho detto di sopra.

A' giudici di pace, come autorità separata dal *Board of Guardians*, è stata così tolta una gran parte dell' autorità amministrativa che essi avevano, essendo loro rimasto quello che era più propriamente contenzioso o di polizia giudiziaria.

Quest' ordinamento dell' amministrazione della tassa de' poveri ebbe un profondo mutamento delle antiche istituzioni inglesi. Alle relazioni semplici e continue fra l'ispettore de' poveri ed i giudici di pace con

autorità amministrativa, politica e giudiziaria erano sostituite relazioni più complicate per l'intervento dell'elemento elettivo in tutta la parte amministrativa. Bisognava regolare le elezioni, e le relazioni fra le Giunte e gl'ispettori ed i giudici di pace, in modo che il servizio fosse assicurato e non ne nascessero continue collisioni. Bisognava regolare le nuove case di lavoro, in guisa che vi fosse una uniformità di trattamento in esse per tutto lo Stato, essendo considerate dalla legge più come case di correzione per gli abili al lavoro, che come ospizi di carità. Bisognava evitare che l'interesse de' membri delle Giunte non li spingesse a diminuire di troppo le spese, contro lo spirito della legge.

Infine poichè la responsabilità che prima pesava tutta sull'ispettore era ora divisa con un corpo deliberante ed elettivo, e resa perciò in gran parte inefficace, occorreva che fossero istituite altre garanzie per l'adempimento delle leggi.

Con quello spirito pratico che è proprio degl'Inglesi, che fanno cedere le antiche massime a' nuovi bisogni, ma soltanto in quanto è necessario a questi, senza cercare le ultime conseguenze logiche, si avvertì che a tutte le occorrenze or ora indicate, non si sarebbe potuto provvedere altrimenti che in due modi:

1° Fissando nelle leggi le norme principali delle nuove istituzioni, lasciando poi al governo l'obbligo di svolgerle ed applicarle nella pratica.

2° Dando allo stesso governo una più larga facoltà che mai prima avesse avuto per invigilare sull'andamento dell'amministrazione, e per ottenere l'adempimento delle leggi e de' regolamenti generali. Non v'erano altri modi che questi.

La legge del 1834, legge fondamentale dell'amministrazione de' poveri, conferì al ministro dell'interno e per esso ad un Uffizio centrale de' poveri, colla medesima legge istituito, quelle ampie facoltà.

Il governo ebbe autorità di pubblicare regolamenti generali, obbligatorii come la legge per tutte le parti del servizio, come elezioni, norme per trattare gli affari nelle riunioni delle Giunte, per determinare gli stipendi di tutti gl'impiegati, per i contratti d'intrapresa di lavori o di forniture, per la disciplina interna delle case di lavoro e mille altre simiglianti disposizioni.

I soli limiti a quest'autorità stanno nel non dover essere contrari alle disposizioni delle leggi, cosa che può venir dichiarata dalla Corte del Banco della Regina, e nel non potere, di moto proprio, far regolamenti speciali per una sola *unione*. Questi regolamenti debbono nella prima sessione del Parlamento dopo la loro approvazione essere sottoposti a questo, che può emendarli.

Un' altra importante facoltà ch'è maggiormente in opposizione colle antiche pratiche è che il governo centrale determina da sè, senza che occorra il consenso delle parrocchie interessate, la loro riunione in *Unions*.

Quanto poi all'autorità di vigilanza e di conseguimento dell'osservanza delle leggi e delle norme date dal governo, vi si è largamente provveduto ne' seguenti modi.

I regolamenti delle Giunte per le case di lavoro debbono essere mandati al governo, il quale dentro un mese ha il diritto di modificarli.

Scorso però il detto tempo, tali regolamenti non possono più essere modificati da esso.

Se le Giunte vogliono contrarre un prestito per la costruzione o per grandi restauri alle case di lavoro, il progetto delle opere da farsi e della spesa occorrente e del modo di estinzione del debito deve essere sottoposto all'approvazione del governo.

L'esame de' conti de' tesorieri delle *Unions*, compresi le case di lavoro e i sussidi, è affidato ad impiegati agli stipendi dallo Stato, detti *Auditors of district*, con facoltà di condannare al rimborso delle spese non giustificate. I tesorieri hanno però facoltà di reclamare alle sessioni trimestrali o al governo centrale.

Il governo ha il diritto di imporre che siano nominati tutti gl'impiegati richiesti dalle leggi e da' regolamenti generali, con un equo stipendio; ed ha il diritto di destituire a suo pieno arbitrio qualunque funzionario nominato dalle Giunte.

Infine tutta l'Inghilterra è stata divisa in 11 circoli d'ispezione, ciascuno dei quali abbraccia circa 60 *Unions*. Gl'ispettori sono l'organo di comunicazione fra il governo e le Giunte delle *Unions*, ed hanno il diritto di intervenire, senza voto, nelle sessioni di tali Giunte. Istruscono il governo sull'andamento dell'amministrazione, e provocano da' giudici di pace le condanne contro gl'inadempienti.

Questi nuovi ordinamenti amministrativi inglesi hanno dunque mutato profondamente le basi degli antichi ne' seguenti punti principali:

1° Alle parrocchie sono state sostituite le *unioni* di esse in distretti amministrativi, e si è quindi formata una nuova divisione amministrativa.

2° Il diritto dei contribuenti d'intervenire nell'amministrazione non è più limitato soltanto alla formazione di una lista per la nomina da farsi dal giudice di pace dell'ispettore de' poveri, ma esteso a quello di nominare i membri de' *boards* o Giunte, ed il diritto elet-

torale è conceduto comunque per classi, dovechè prima nella riunione delle *vestries* tutti avevano ugual voto.

3° L'amministrazione non è più affidata soltanto agl'ispettori de' poveri sotto l'autorità e vigilanza de' giudici di pace, ma divisa fra gl' ispettori ed i nuovi uffizi elettivi, con intervento de' giudici di pace, costoro non hanno ritenuto che l' uffizio di giudici di polizia per tutte le contravvenzioni ed i reclami.

4° La parte esecutiva non è più uffizio minore ed onorifico dell' ispettore de' poveri, ma è affidata in massima parte ad impiegati a stipendio.

5° Il governo centrale, cui nessuna autorità era riservata sull' andamento dell' amministrazione, ne ha acquistata una immensa per la facoltà di formare regolamenti generali, approvarne di speciali, consentire ad alcune spese di maggior rilievo, destituire impiegati, far rivedere i conti annuali per mezzo di *auditors* retribuiti dallo Stato.

È egli ciò un male o un bene? Risponderò in seguito ad una tale domanda.

Intanto questi principii furono applicati, in breve volger di tempo, ad altre istituzioni locali.

Ho avvertito di sopra (§ VIII) come nella organizzazione delle parrocchie mancassero i mezzi legali alla soddisfazione de' bisogni di edilità e di igiene pubblica, quali erano sorti dalle mutate condizioni sociali ed economiche. Per alcune leggi speciali dette *local acts* si era cercato di provvedere a ciò in alcune città che ne avevano fatto la richiesta, ma questo istituzioni sporadiche e rare riuscivano inefficaci.

L' agglomeramento delle popolazioni nelle città industriali e commerciali ed in molti comuni che non erano costituiti in città o municipi, le epidemie ed il cholèra che desolarono ripetutamente l'Inghilterra, la mortalità crescente, l'orribile stato delle abitazioni delle classi operaie, fecero avvertire il bisogno di provvedere con efficaci mezzi al miglioramento degli abitati ed alle regole di polizia urbana.

Oltre a diversi atti speciali e locali erano state nell' anno 1817 riunite in due sole leggi le disposizioni principali, ma una legge del 1848, susseguita da altre, ha fermato le basi del nuovo ordinamento comunale.

In quelle città che già avevano un Consiglio comunale, fu data a questo la facoltà di provvedere alla pubblica igiene, e lo stesso avvenne pur quelle che avevano già per antichi atti locali un' amministrazione a ciò, ma dove mancavano que' Consigli, furono create delle Giunte, *boards*, senza nessun riguardo alla divisione per parrocchie, e com-

prendenti tutte quelle che facevano parte del territorio di un comune. Queste unioni di parrocchie non possono essere imposte, come nell'amministrazione de' poveri, dal governo centrale che nel solo caso in cui durante sette anni consecutivi la media della mortalità superi il 23 per 1000. Ci ha allora un procedimento pubblico, in seguito del quale il governo con un ordine provvisorio determina la loro circoscrizione, e l'applicazione di tutte o di una parte delle leggi del 1848. Questi ordini provvisorii sono sottoposti all'approvazione del Parlamento.

Ma quando un consiglio comunale, o il più un decimo di contribuenti faccia una dimanda al governo per l'applicazione di quella legge, questo pubblica un' ordinanza a ciò.

Le Giunte sono costituite da persone elette da' contribuenti, secondo lo stesso sistema di classificazione e di elezione che per l'amministrazione de' poveri. I comuni più popolosi sono divisi in *wardens*, o sezioni elettorali. Un terzo de' membri dell' uffizio è rinnovato ogni anno, ma con facoltà di rielezione.

Le Giunte hanno facoltà di formare i regolamenti di polizia urbana o rurale, in conformità delle leggi, ma ne spetta la sanzione al ministro dell' interno. Esse formano i progetti di miglioramento delle costruzioni, degli acquedotti, de'canali di scarico, delle nuove strade, e simili, ma ogni qualvolta si tratti di applicare la legge sulla espropriazione forzata o da contrarre prestiti, occorre l'approvazione del governo.

Le tasse sono tutte locali, ce ne ha una generale su tutti i contribuenti per le spese comuni del servizio; altre speciali per ciascuna parte di un comune che è più interessato in una spesa particolare. Le proprietà delle campagne contribuiscono per un solo quarto alle spese. Le tasse sono imposte sulle basi di quella de' poveri.

Le Giunte nominano un soprintendente, un ispettore, un tesoriere ed altri impiegati. Nominano pure un medico, ma questi ha da essere accetto al governo, che deve anche approvarne lo stipendio.

Di più il governo ha il diritto di dimettere dal servizio il soprintendente.

I conti annuali delle spese sono riveduti dall' *auditor* dell' amministrazione de' poveri.

Così anche in queste nuove amministrazioni si applicavano le stesse norme stabilite dalle leggi del 1834 e degli anni seguenti per l'amministrazione de' poveri.

I giudici di pace non hanno in tutto ciò che la giurisdizione per giudicare su' reclami o per infliggere le pene sulle contravvenzioni che loro sono denunziate.

La parte amministrativa è quasi del tutto sottratta loro.

Pe' piccoli comuni non esistono uffizi locali, tranne il caso che siano conglobati in unioni di parrocchie, per essi le leggi hanno conservato a' giudici di pace delle facoltà onde provvedere alla polizia municipale, con sola autorità di far togliere o di far abbattere ciò che può riuscir nocivo all' igiene pubblica, non di far regolamenti o spese di miglioramento ed abbellimento.

Come vedesi, i principi che informano queste nuove istituzioni municipali edilizie sono quasi identici a quelli dell' amministrazione de'poveri, salvo le seguenti differenze in favore di una maggiore indipendenza delle autorità locali:

1° Che le unioni delle parrocchie non sono obbligatorie che in alcuni casi, e che l' applicazione delle leggi sull' edilità ed igiene pubblica de' comuni può farsi in tutto o in parte, e che le unioni esistenti possono ottenere la loro separazione o nuova aggregazione;

2° Che non di tutti gli impiegati il governo può pronunziare la destituzione, ma de soli sopraintendenti o de' medici.

Meno lontani da' principi del *self-government* appariscono quelli che sonosi applicati all' amministrazione delle strade.

L' uffizio onorifico dell' ispettore de' poveri cogli obblighi di mantenere le strade e di farne eseguire le riparazioni, di determinare le spese o formare i rooli de' contribuenti, di far osservare i regolamenti di polizia delle strade, e di rendere i conti annuali, sotto l' autorità e la giurisdizione de' giudici di pace, è conservato, salvo ne' seguenti casi:

1° Che l' assemblea de' contribuenti della parrocchia, per semplice maggioranza di voti, deliberi che invece di un ispettore onorifico vi sia un ispettore stipendiato;

2° Che più parrocchie desiderino di essere riunite per l' amministrazione delle strade, nel qual caso i giudici di pace in sessione speciale di divisione approvano l' unione e nominano un ispettore per essa;

3° Che parrocchie con una popolazione di più di 5000 abitanti vogliano nominare una Giunta, e questa o di 5 fino a 20 persone, con un ispettore, tesoriere, segretario, ec., stipendiati;

4° Che siansi create Giunte a norma delle leggi del 1848 e del 1855 sulla sanità pubblica, perchè queste Giunte prendono a loro carico tutte le attribuzioni sulle strade degli abitati e delle campagne circostanti.

Quando ciò non siasi fatto, una legge del 1862 ha stabilito che possano esser decretate unioni di parrocchie obbligatorie, purchè ciò sia approvato dalle sessioni trimestrali, o richiesta di 5 o più giudici di

pace e in seguito di una procedura che assicuri l'esame e la discussione di tutti gl'interessi.

In questo caso è istituito un Consiglio, come Giunta per tutta l'unione o distretto. Ogni parrocchia sceglie uno o più *waywardens*, i quali formano il Consiglio. L'elezione si fa per classi come nell'amministrazione pe' poveri, ed annualmente.

I giudici di pace del distretto fanno parte *ex-officio* della Giunta o *board*.

La Giunta nomina tutti gli impiegati ed approva tutte le spese: le tasse sono ripartite come aggiunte a quella de' poveri, ma le parrocchie tutte sopportano le spese generali. Nelle spese speciali ciascuna parrocchia porta quelle di mantenimento delle sue strade.

Le Giunte rivedono i conti del tesoriere.

I giudici di pace, isolatamente, giudicano delle contravvenzioni alle leggi ed a' regolamenti tanto de' privati che dei funzionari.

Nelle sessioni divisionali essi prendono conoscenza dello stato delle strade, con autorità di assoggettare a multa gl'impiegati che trascurano alcune opere. Obbligano poi le Giunte a fare le riparazioni necessarie, e quando queste non le eseguano, possono farle eseguire da altri a spese del distretto.

Essi decidono le quistioni sulla larghezza delle strade e sul loro mantenimento.

Le sessioni trimestrali poi ordinano le riunioni di parrocchie in distretti, decidono su' reclami contro gli ordini o le decisioni delle sessioni divisionali, decidono sulle quistioni fra più parrocchie pel mantenimento delle loro strade.

Da tutto ciò risulta che, nell'amministrazione delle strade, l'autorità del governo centrale non apparisce quasi, essendo rimasta l'amministrazione e la giurisdizione in una maggiore indipendenza pe' *boards* e pe' giudici di pace, mentrechè nell'amministrazione della tassa de' poveri ed in quella delle opere e de' regolamenti di edilità e d'igiene pubblica il governo centrale ha una larga influenza.

Nell'amministrazione delle strade le più importanti alterazioni agli antichi ordini si riducono soltanto alla riunione delle piccole parrocchie in distretti, alla sostituzione degl'ispettori stipendiati agl'ispettori gratuiti ed annuali, ed alla divisione delle funzioni amministrative, date a' *boards*, da quelle giudiziarie, lasciate a' giudici di pace.[1]

[1] Oltre le strade mantenute dalle parrocchie e dalle loro unioni ve ne ha molte che sono state costruite da privati, riuniti in società, e che si rivalgono delle spese di costruzione, riparazione o mantenimento per mezzo di diritti di Carriera, *turnpike-roads*.

Con questi nuovi ordinamenti, nati nel presente secolo, la parrocchia tende a sparire come divisione amministrativa, ed in sua vece sono surte le loro unioni.

Ciascun servizio pubblico, che prima era diviso per parrocchie, ora tende ad essere riunito in gruppi di parrocchie.

Queste unioni però non hanno la medesima circoscrizione. Le unioni per le tasse de' poveri, quelle per le opere di edilità e sanità pubblica, delle strade, della polizia, delle sessioni particolari de' giudici di pace non combaciano fra loro. Ciascuna unione ha i suoi confini propri per un determinato servizio, e questo risponde pienamente alle abitudini inglesi che amano tenere ciascun servizio separato e distinto dall' altro a differenza di noi che abbiamo riunito in un solo Consiglio comunale ed in una sola amministrazione comunale tutti i servigi locali.

Ora dovrei esaminare: 1° se tali alterazioni hanno favorito o avversato il decentramento ed il *self-government*; 2° quali insegnamenti dovremmo trarne noi per applicare il decentramento. Ma prima di entrare in tali quistioni, debbo dire alcune cose della organizzazione delle città in Inghilterra, e delle tasse locali.

X

La parte più fiacca dell' organizzazione amministrativa inglese è stata sempre quella delle città, ossia grossi comuni. Le città non hanno avuto in Inghilterra quella parte d' influenza politica che è loro riconosciuta nelle storie degli altri Stati.

Tranne la città di Londra, quasi nessuna di esse figura nella storia della costituzione o delle rivoluzioni inglesi per parte decisiva presa nell' indirizzo degli avvenimenti o delle istituzioni. In nessuna città d' Inghilterra s' incontrano que' maravigliosi edifizi che le città hanno elevato in Italia, in Francia, in Germania e nel Belgio durante o dopo il medio evo. Vi sono delle cattedrali, delle residenze vescovili, de' castelli stupendi, ma di palazzi comunali non se ne incontrano da pareggiare con quelli delle città del continente.

Mentre sul continente di Europa le città sono state e sono tuttora il baluardo delle libertà pubbliche, e le custodi della vita pubblica, in Inghilterra i piccoli borghi e le campagne hanno invece adempiuto a questo ufficio. Donde mai ciò?

Dal diverso andamento dell' organizzazione politica dell' Inghilterra e degli Stati del continente.

In questo il principato per scuotere il giogo della feudalità dovette appoggiarsi alle città, ordinarle fortemente e dar loro molti privilegi e franchigie In Inghilterra il potere sovrano, dopo la conquista di Guglielmo di Normandia, era forte e potente, e la feudalità stava a' suoi servigi I baroni, dal canto loro, aveano poco bisogno dell' appoggio delle città per opporsi alla prepotenza de' re, perchè uniti in un comune interesso trovavano forze sufficienti a resistere Ed allorchè sotto la dinastia de' Plantageneti, cominciarono a riunirsi gli Stati in Parlamento, dove furono convocati anche i rappresentanti di alcune città, baroni e cavalieri, istruiti dall' esperienza di ciò che avveniva nel continente, si guardavano bene dall' accrescere la potenza delle città che poteva essere rivolta contro di loro Le città quindi furono tenute in uno stato d' inferiorità. Al che contribuiva massimamente il mancar esse di una rappresentanza, deputata a soddisfare tutti i bisogni della convivenza cittadina

Le città non esistevano innanzi alla legge che per tre soli obbietti, amministrazione del patrimonio delle città, consistente in terre, cave, edifizi, o porti marittimi, pagamento delle tasse dovute allo Stato, amministrazione della giustizia civile e penale, ne' gradi inferiori.

Il pagamento delle tasse dovute allo Stato avea dato veramente origine alla rappresentanza comunale, perchè il *mayor* o sindaco e gli *aldermen* erano responsabili di tal pagamento. L' ammontare delle tasse era poi convenuto volta per volta per un determinato numero di anni.

Ma se appunto come contribuenti alle tasse furono i rappresentanti delle città chiamati a far parte del Parlamento, l' autorità che questo andava acquistando per determinar le tasse, toglieva altrettanta importanza alle relazioni fra le città ed il governo.

Allorchè poi, per la riforma religiosa, cominciò la vera vita comunale nelle campagne e ne' piccoli borghi, il servizio della tassa de' poveri, punto di partenza, come ho di sopra provato, della nuova vita comunale non fu dato alle antiche rappresentanze nelle città, anche in queste il servizio fu ordinato per parrocchie, e con esso l' imposizione e la riscossione della tassa, la quale diventava in poco tempo la più preponderante. Anche nelle città vi furono tanti ispettori de poveri, quante erano le parrocchie e tanto diverse tasse quanto esse erano. La città fu così divisa e messa in frantumi.

Questa separazione della rappresentanza cittadina da tutto ciò che s appartenevа agl interessi più immediati della popolazione aveva prodotto una specie di pietrificazione in quella rappresentanza. Il numero degli elettori, *burgesses* erasi a poco a poco ristretto, il Consiglio comunale si più delle volte si completava da sè senza elezioni. Il

mayor era obbligato a spese di rappresentanza in banchetti o feste, ma nessuno cura poteva prendere degli interessi del comune.

Nessun conto rendeasi del danaro della città. La giustizia era il più delle volte tutta abbandonata al segretario della città, che era permanente, mentre il *mayor* si mutava ogni anno per nomina fattane dagli *aldermen*.

La rappresentanza cittadina non avea più conservata che un' importanza politica per le elezioni al Parlamento. Poichè i soli borghesi aveano il diritto elettorale, si cercava di scemarne il numero o di nominare anche estranei alla città, nell' interesso ora di un partito, ora di un altro. Essa non era che un' arma politica per le elezioni. Sarebbe lunga l' enumerazione di tutti gl' inconvenienti che più secoli aveano accumulato nell' amministrazione delle città: questo formano veramente un *punto nero* nell' organizzazione comunale inglese.

Intanto, in mezzo al mutamento profondo che lo sviluppo industriale e commerciale della fine dello scorso secolo e de' primi anni del corrente aveva apportato alle condizioni economiche e sociali del popolo inglese, erano surte nuove città là dove prima non era che un modesto borgo ed ignorato; altre, già prima di qualche importanza, erano divenute popolosissime, altre infine erano discese ad un bassissimo stato.

Quando lo spirito riformatore che avea lottato invano per un terzo di secolo, durante la rivoluzione francese e la ristorazione del 1815, riuscì infine dopo il 1830 vittorioso, alla riforma elettorale del 1832 ed a quella della tassa de' poveri del 1834, seguì nel 1835 la riforma municipale, la quale di poi è stata sempre più ampliata da numerosi atti legislativi posteriori.

Bisogna distinguere in Inghilterra le *città* nel senso economico da quelle che tali sono nel senso legale e che sono chiamate *boroughs*.

La denominazione *city* è tutta onorifica ed è data ad alcune città o per antichissima consuetudine o per concessione reale, che non porta seco alcuna conseguenza giuridica pel comune. Sono abitualmente *cities* le sedi de' vescovi, le sedi delle corti di assise, delle contee o anche luoghi importanti di mercato.

Nel senso legale poi v' ha tre categorie di città, non separate fra loro, anzi non di rado comuni ad una medesima città.

La prima categoria è di quelle città che chiamansi contee incorporate, ossia quello che da se sole formano una contea: ve n' ha 19.

La seconda categoria è quella delle città parlamentari, *parliamentary boroughs*, ossia che hanno il diritto di mandare al Parlamento deputati proprii e distinti da quelli delle contee, in mezzo alle quali esse si trovano.

Di queste ce ne ha 246

La terza categoria comprende quelle città le quali hanno una certa rappresentanza propria mediante antiche concessioni, o in virtù della legge del 1835. Di queste il numero è 200, alcune delle quali hanno una popolazione superiore a' 300,000 abitanti, ma moltissime ne hanno una inferiore a' 40,000, e ce ne ha 69 di una popolazione inferiore a' 5000, ce ne ha tre che non arrivano a' 2000, mentre vi sono città, non borghi municipali, che hanno una popolazione superiore a' 20,000 abitanti.

Ma queste tre categorie s'incastrano fra loro, le città che formano da sè sole una contea sono nel tempo stesso borghi parlamentari e borghi municipali. V' ha poi 163 città che sono nel tempo stesso borghi parlamentari e municipali, 83 borghi parlamentari e non municipali, 46 borghi municipali e non parlamentari.

L' immenso agglomeramento di popolazione che costituisce la città di Londra non ha una rappresentanza legale unica. La sola parte della *city* è ad un tempo contea, borgo parlamentare e borgo municipale con costituzione propria, indipendente dalla legge del 1835, e la *city* non comprende che 123,000 abitanti. Il resto della popolazione appartiene a più contee, ed è divisa in 7 borghi parlamentari senza essere borghi municipali.

Egli è vero che pel servizio di polizia si è creata un' amministrazione per tutta la vasta estensione della metropoli, che forma l' ammirazione degli stranieri. Egli è pur vero che per tutte le opere di scolo delle immondezze e di sanificazione delle acque del Tamigi, come per i diversi provvedimenti igienici si sono create delle Giunte che abbracciano tutta la metropoli, ma questi uffici per quanto importanti essi siano per l' arditezza delle opere intraprese e per le enormi somme di danaro che amministrano, non rappresentano ancora tutta la metropoli. La divisione per parrocchie continua tuttora pel servizio de' poveri come per altri servizi locali.

Tutte le altre città non comprese nelle categorie de' borghi municipali, mancano tuttora di una rappresentanza propria: esse formano da sè sole un' *unione* di parrocchie, o parrocchie unite ad un' altra *unione*, e sono sempre comprese nella contea. Cosicchè i giudici di pace delle contee esercitano colà le loro funzioni come in tutti i comuni rurali e nelle campagne.

La legge del 1835 non avea per verità esteso le competenze delle rappresentanze cittadine, a loro non competevano altri servizi che quelli dell' amministrazione del patrimonio della città, comprese le tasse locali di mercato, di ancoraggio di fari, diritti per atti del muni-

cipio e sindic, e poi la polizia e l'amministrazione della giustizia in ciò che nelle contee è di competenza de' giudici di pace.

Ma allorchè per le invasioni del cholèra, pel pessimo stato dell'igiene pubblica si avvertì il bisogno di provvedere al benessere della popolazione, le leggi del 1847-48, ampliando e consolidando mille precedenti atti locali, affidarono ne' borghi municipali il servizio di edilità e d'igiene pubblica ai Consigli comunali con tutta l'autorità di cui ho discorso nel paragrafo superiore.

In quelle città poi che non erano borghi municipali, furono creati gli uffizi locali, *Public Health local boards*, che comprendevano più parrocchie, come ho accennato di sopra.

Nelle città municipali, ossia in quelle che sono regolate dalla legge del 1835, ci ha un *mayor* sindaco, gli *aldermen* (i nostri assessori) e il *common council* il Consiglio comunale.

I consiglieri comunali, nel numero di 12 a 48, sono eletti dagli elettori comunali, ossia da coloro che hanno domicilio stabile nelle città da due anni interi oltre il corrente, che durante quel tempo sono stati assoggettati, a causa del loro possesso, alle tasse de' poveri e ad altre tasse locali, che non hanno ricevuto, durante un anno, sussidio de' poveri, e che sono compresi nelle liste elettorali. Nelle grandi città gli elettori sono divisi in sezioni elettorali, *wards*, e ciascuna sezione sceglie un numero di consiglieri. Oltre de' consiglieri sono pure eletti nello stesso modo due *assessori*, il cui uffizio non è altro che quello di assistere il *mayor* per la formazione delle liste elettorali e per la direzione delle votazioni. Sono del pari eletti due *auditors*, incaricati di rivedere i conti dell'amministrazione della città. Le elezioni sono fatte mediante schede sottoscritte dall'elettore.

Chi rifiuta, senza legali motivi, un uffizio elettivo, può essere condannato a un'ammenda di lire st. 50, le corruzioni elettorali portano alla stessa pena, ed è fino minacciata la perdita della capacità elettorale. La Corte del Banco della Regina può ordinare l'allontanamento di uno che non sia stato eletto regolarmente.

I consiglieri comunali, come gli assessori e gli uditori, debbono avere un censo di proprietà mobiliare o immobiliare calcolata a lire st. 600 (fr. 12,500) e pagare per la tassa de' poveri a causa di un'abitazione o di altro possesso reale lire st. 15 (fr. 375). Nelle città che sono divise in quattro o più sezioni elettorali, questo censo è doppio. Così, se da un lato il corpo elettorale nelle città non è diviso in classi per le votazioni, come avviene per gli altri comuni, ci ha però una grande restrizione nel personale eleggibile.

Ogni anno si muta il terzo de' consiglieri comunali, che possono però venire rieletti.

Gli *aldermen* costituiscono una giunta o comitato del Consiglio comunale, il cui numero è un terzo de' membri di questo. Essi sono scelti dal Consiglio comunale nel suo seno o fra gli eleggibili, e durano in uffizio sei anni, allorchè sono scelti nel seno del Consiglio, il loro posto in questo è coperto con nuove elezioni. Ogni tre anni se ne muta la metà, ma gli *aldermen* uscenti possono essere rieletti. Essi hanno la preedenza innanzi a' consiglieri, sostituiscono in certi casi il *mayor*, pigliano parte con costui nelle commissioni amministrative, ma non hanno nella sostanza una posizione diversa da quella de'consiglieri, nè formano un collegio separato di magistrati.

Ma si è creato con questo mezzo un corpo più stabile di quello che esce dalle elezioni e che adempie presso i Consigli lo stesso uffizio che i giudici di pace esercitano presso gli uffizi delle *unioni* e dei distretti.

Il *mayor* è annuale ed è nominato il 9 novembre di ogni anno dal Consiglio comunale fra suoi membri. Egli è il presidente ordinario, giudice di pace *ex-officio* durante il suo anno di carica e l'anno seguente, e capo di tutta l'amministrazione municipale.

Il Consiglio decide su tutti gli affari amministrativi della città. Esso si riunisce quattro volte l'anno in sessioni ordinarie, ed in sessioni straordinarie, ad arbitrio del *mayor*.

Cinque consiglieri possono esigere, anche contro l'assentimento del *mayor*, una sessione straordinaria, ma gli oggetti da trattarvisi debbono prima essere indicati e non si può trattare di altri.

Perchè le deliberazioni siano valide, occorre la presenza di un terzo de' consiglieri, è necessaria la presenza de' due terzi quando si ha da deliberare su regolamenti e statuti locali.

Pel servizio di polizia, ossia di sicurezza pubblica, il Consiglio nomina un comitato di vigilanza, *watchcommittee*, cui il *mayor* appartiene, e può istituire altre giunte per altri servizi, ma le deliberazioni di esse abbisognano sempre dell'approvazione del Consiglio. Nelle città che assunsero a loro carico i servizi di igiene e sanità pubblica, si sono creato delle commissioni speciali.

Nella dipendenza della rappresentanza comunale è tutto il personale pe' diversi servizi, come segretario del municipio, tesoriere e gl'ispettori delle costruzioni, dell'illuminazione e simili. Il Consiglio fissa i loro stipendi, la durata in servizio, le misure disciplinari ecc. ecc.

La revisione de' conti dell'amministrazione la quale è affidata nelle contee a' giudici di pace per moltissimi servizi e per la tassa

de' poveri e pe' *boards* di pubblica sanità, ad *auditors*, nominati dal governo, è nelle città affidata a' due *auditors* nominati direttamente dagli elettori, insieme ad un numero di consiglieri comunali, indicati dal *mayor*. Un estratto de' conti deve esser messo a stampa e visibile ad ogni contribuente. Un esemplare dev' esserne trasmesso al ministro dell'interno per servire alla compilazione de' quadri generali da presentarsi al Parlamento.

Gli ordini di pagamento al tesoriere debbono essere sottoscritti da tre *aldermen* almeno e controsegnati dal segretario del municipio, quelli per le spese giudiziarie o di polizia dalla Corte delle sessioni o da un giudice di pace, secondo la loro competenza.

Le leggi hanno definito quali siano i servizi pubblici che possono esercitare i comuni, e oltre di questi essi non possono imprendere altri: vi sono i servizi obbligatorii, i facoltativi non sono lasciati ad arbitrio de' Consigli, ma determinati quali siano ed a quali condizioni possano introdursi.

Trattasi di spese da farsi con tasse sui cittadini, e la legge non vuole lasciarle all'arbitrio delle maggioranze. Essa esige delle garanzie serie per ciò.

Ho detto pe' anzi che pel servizio di sicurezza pubblica è destinata una giunta del Consiglio comunale, *watchcommittee*, la quale perciò esercita una parte delle funzioni che nelle contee spettano a' giudici di pace. Inoltre il Consiglio, conformemente alle nuove leggi, stabilisce pure le spese necessarie a quel servizio, come le altre per le prigioni, per le case de' folli, pe' pesi e le misure, per le strade e simili. Nasce da ciò che i giudici di pace non hanno nelle città che le sole funzioni giudiziarie o anche di autorità per le prigioni.

In quasi tutte le città v' è un numero di giudici di pace, nominati dalla Regina, con tutta l'autorità giudiziaria che essi hanno nelle contee isolatamente, sia per le pene di polizia che per l'istruzione giudiziaria. Il *mayor* in esercizio e quello che esce di carica durante un anno, sono anche giudici di pace.

In alcune città vi sono de' giudici di pace stipendiati dal comune.

E siccome l'amministrazione de' poveri anche nelle città è divisa in parrocchie ed *unions*, così i giudici di pace esercitano sempre in esse tutta l'autorità che hanno nelle campagne per l'adempimento della legge.

La giustizia penale però, che nelle contee è affidata al collegio de' giudici di pace in sessioni trimestrali, è pure esercitata da questo collegio nelle città comprese nella contea. Alcune di esse soltanto non vi sono soggette, meno di cento. Queste hanno un *recorder*, nomi-

nato dalla Regina, stipendiato dalla città, ed a vita. Egli è competente, coll'aiuto de' giurati, a pronunziare su tutto ciò che è di competenza delle sessioni trimestrali, tranne la parte d'amministrazione.

Ma anche in questa separazione di competenza fra' Consigli comunali, i giudici di pace e i *recorders*, le quali nelle contee sono quasi tutte riunite ne' giudici di pace isolati o riuniti in sessioni divisionali o di contee, v'ha però moltissimi punti di contatto fra loro. I giudici di pace sono sempre soli competenti per pronunziare multe o anche la prigionia nelle trasgressioni alle leggi e regolamenti di amministrazione o di sicurezza pubblica, e nelle omissioni o trascuranze di doveri imposti ad alcuni ufficiali.

Di poi contro le loro sentenze ci ha ricorso al *recorder*, come alle sessioni trimestrali nelle contee.

Quindi anche nelle città il potere giudiziario, indipendente dalle elezioni, costituito a vita, forma un elemento stabile e permanente dell'amministrazione pubblica, ed esercita l'ufficio d'imporre a tutti l'esecuzione delle leggi.

XI.

Uno de' più gravi impedimenti che abbiamo in Italia alla indipendenza dei comuni o delle provincie ed al vero decentramento sta nel l'ordinamento delle finanze comunali e provinciali.

Quando quelle amministrazioni partecipano alle identiche tasse che lo Stato impone pe' suoi bisogni, sia dirette sia di consumo, è tolto loro ogni mezzo d'indipendenza; esse debbono seguire la sorte delle finanze dello Stato e sottostare alle esigenze di chi è più forte di loro.

In Inghilterra si è proceduto altrimenti. Non solo le tasse pe' servizi affidati alle contee, alle parrocchie ed alle loro unioni come alle città, sono separate da quelle dello Stato, ma fino in quelle che colpiscono direttamente gli stessi contribuenti, la natura della tassa varia ne' suoi principii secondochè trattasi dello Stato o delle amministrazioni locali.

Il nerbo delle finanze dello Stato in Inghilterra è costituito dalle tasse indirette. Per tutto il Regno Unito, comprendendo oltre l'Inghilterra ed il Principato di Galles, anche la Scozia e l'Irlanda, nel bilancio del 1865 che ho presente, sopra 70 milioni circa di lire sterline, ve n'ha per 56 milioni provenienti dalle tasse indirette, compresa la posta, e per solo lire st. 11,250,000 di tasse dirette; il resto essendo fornito

da altre fonti, non già da tasse. Ma nelle stesse tasse dirette, v'è più di 1 milione di lire sterline (25 milioni di franchi) che pesano sull'esercizio di alcune industrie, o sull'uso di servi, di vetture pubbliche e private.

I 10 milioni di tasse dirette sono imposti per 8 milioni come tassa sulle entrate *income-tax* e 2 milioni sulle terre e sulle case come *land-tax* e *house-tax*. Tutti sanno che l'*income-tax* colpisce tutte le entrate territoriali, industriali, commerciali, qualunque sia la loro origine, e che la *land-tax* è rimasta immutabile dal secolo passato, e che circa un terzo fu anche riscattato dai proprietari.

Ora nè in queste tasse dirette, nè in quelle indirette, quali sono le dogane, i dazi di consumo (*excise*) sulle bevande e le tasse di registro e bollo, le contee, le parrocchie o le città hanno parte alcuna.

Le tasse locali per quelle divisioni amministrative dell'Inghilterra hanno una base differente sostanzialmente dall'*income-tax* come dal *land-tax*, e non colpiscono nè le medesime cose nè le medesime persone.

La tassa locale fondamentale è quella pel mantenimento dei poveri, la *poorrate*, perchè tutti i servizi pubblici delle contee, compreso quello della forza di pubblica sicurezza, ed altri servizi locali sono mantenuti con centesimi addizionali a quella. La tassa per le strade vi si adagia, salvo qualche eccezione.

Ho di sopra notato come la vita comunale cominciasse in Inghilterra veramente allorchè, ad occasione della riforma religiosa, la parrocchia fu elevata ad ente morale, e le fu imposto l'obbligo di mantenere i suoi poveri e di procurar loro lavoro, mediante una tassa locale. Siccome essa era la più antica ed anche la più grave, si trovò comodo di adattarvi tutte le altre che successivamente erano richieste da altri servizi pubblici e fino per quelli delle contee. Così essa diventò quasi l'unica tassa locale, e le norme che la regolarono governano tutto il sistema finanziario comunale e provinciale.

Questo sistema finanziario non è stato regolato da molte leggi; alcune disposizioni fondamentali, contenute nella gran legge di Elisabetta del 1601, sono bastate ad attuarlo, coadjuvate dalla lunga pratica di più di due secoli e mezzo e dal mantenimento de' veri principii proclamati in parecchie solenni occasioni dalle alte Corti del Regno e fino dalla Camera de' Lords come supremo potere giudiziario.

La tassa è personale, non reale, essa è una tassa sulla persona in riguardo della proprietà, *a tax upon the person in respect of property*, prima qualità che la distingue dalle nostre tasse fondiarie.

La tassa è imposta soltanto sulla proprietà visibile e profittevole situata nella parrocchia, *visible profitable property situated in the pa-*

rish, quindi occorrono tre condizioni perchè una proprietà sia assoggettata a tassa cioè che sia visibile, che renda un profitto e che non sia fuori della circoscrizione della parrocchia

Da queste massime sono state dedotte da' tribunali le norme precipue e fisse per determinare le cose soggette alla tassa

Perciò vi sono sottoposte tutte le terre, tanto se produttive di rendita perchè coltivate o tenute a pascolo, quanto se se ne trae profitto come cave, sorgenti di acque minerali o salse, e come strade ordinarie, strade ferrate, canali e simili [1]

Sono esenti le miniere, tranne quelle di carbone, perchè la legge nomina queste soltanto e si è tenuto alla massima che *expressio unius est exclusio alterius*

Vi sono soggetti tutti gli edifizi, qualunque sia la loro destinazione, d'uso privato, d'industria o di commercio, fino le dighe de' canali e le macchine fisse a vapore ed altri simili apparati riguardati come miglioramenti del terreno, *improved value*

Le decime che ancor si pagano in Inghilterra al clero e che sono un peso reale sulla proprietà, sono del pari soggette alle tasse locali, ma i diritti incorporali come i diritti signoriali, i laudemi e simili ne sono esenti perchè invisibili

Circa i beni mobili, le massime sopradette han menato a distinguere con esattezza ciò ch'è imponibile da ciò che non l'è.

Le provvigioni di famiglia, il mobilio delle case, il danaro non sono imponibili perchè non danno profitto I capitali nell'industria e nel commercio non lo sono egualmente, perchè non sono situati fissamente nella parrocchia Gli stipendi d'impiegati, le pensioni, i patronati e le dignità delle chiese nemmeno sono imponibili, perchè invisibili Del pari i proventi del lavoro personale o dell'esercizio di una professione, giacchè non sono nè visibili nè fissi in un luogo. Per lo contrario le merci in magazzino per l'industria e pel commercio sono imponibili perchè visibili e fisse in un luogo.

Le persone che sono tenute al pagamento delle tasse non sono i proprietari, ma bensì gli utili possessori del fondo assoggettato alla tassa, *occupiers* Cosicche la tassa non è pagata dal proprietario, ma

[1] Le strade ferrate, oltre l'*income-tax* ed il 5 % sul trasporto de' viaggiatori in favore dello Stato, pagano enormi tasse locali, non solo pe' loro edifizi di stazioni, magazzini di *wagons* e di merci, officine di lavoro, ma anche pe' tratti di terreno che occupano le sue guide di ferro, i *rails*

La *London and Nordwest Railway*, paga annualmente nelle 6 contee che attraversa 3 milioni di franchi di tasse locali. Le 8 maggiori strade ferrate pagano circa un quinto de' loro dividendi in tasse locali

da colui che occupa la proprietà, sia come fittajuolo o mezzadro o inquilino o usufruttuario, oppure dal proprietario quando egli stesso usa o fa valere la sua proprietà. Perciò le rendite del proprietario delle terre non sono direttamente soggette a tasso, anche perchè la rendita non è una proprietà visibile, ma siccome la terra è tassata in ragione del profitto che dà, e questo profitto è diviso fra il fittajuolo ed il proprietario, le rendite vengono ad essere indirettamente tassate esse pure, comunque siano pagate dal fittajuolo.

Un'eccezione a questa massima è stata fatta pe' piccoli pezzi di terre dati in fitto, come pure le case date in fitto per breve tempo e per tenui pigioni.

Allorchè il fitto è inferiore alle lire st. 6, sono tassati i proprietari a due terzi del valore del fitto, o ad una metà di questo valore per le case, quando vi si comprendono anche quelle che rimangono vuote.

Il profitto delle terre è calcolato abitualmente sul loro fitto, dedottene le spese pel pagamento del *land-tax* e delle spese di riparazioni, di assicurazioni o simili che vanno dal 10 fino al 33 °/₀ e in alcuni edifizi fino al 50 °/₀. I comitati di *valutazione*, nominati dalle Giunte de' *guardians*, hanno per loro principale obbligo quello appunto di determinare l'ammontare di tali deduzioni.

Da questa esposizione de' principii che governano la tassa pe' poveri si vede chiaro com'essa grandemente differisca dall'*income-tax*, la quale abbraccia tanto le rendite del proprietario che i profitti del fittajuolo e inoltre tutti i profitti del commercio e delle industrie, delle professioni liberali, del lavoro, i dividendi delle Società, gl'interessi del debito pubblico, ec.

La tassa de' poveri è stabilita ogni anno anche pe' centesimi addizionali. Allorchè è stabilito il loro ammontare necessario alle spese de' servizi pubblici, esse sono ripartite fra tutti in ragione del valore determinato di ciascuna proprietà soggetta a tassa.

Ogni anno devesi ripetere la valutazione, cosicchè possono continuamente introdursi e rettifiche o aumenti e diminuzioni. Ogni contribuente riceve la sua scheda annuale e deve restituirla riempita all'ispettore de' poveri della parrocchia. L'ispettore e gli amministratori della parrocchia, *churchwardens*, a loro giudizio rettificano le dichiarazioni, ne fanno per coloro che non hanno risposto, e poi pubblicano i ruoli delle rendite imponibili.

Contro le valutazioni degl'ispettori ci ha il ricorso a due giudici di pace, e contro le decisioni di costoro ci ha reclamo alle sessioni trimestrali, le quali giudicano inappellabilmente, tranne il caso in cui

sia quistione se una certa proprietà o rendita sia o no imponibile secondo la legge, perchè allora è solo competente a giudicare la Corte del Banco della Regina

I ruoli firmati da un giudice di pace sono così resi esecutivi, e quando uno non paga, dietro reclamo del collettore, il giudice autorizza il pignoramento e la vendita de mobili, ed anche la prigionia Poichè la tassa è personale e non reale, le tasse non sono dovute da' successori o aventi causa dal contribuente, nè da' compratori di un fondo.

Ecco tutto il sistema delle tasse locali in Inghilterra I dazi di consumo, che formano tante barriere in Italia fra un comune ed un altro, vi sono ignoti, tranne un diritto che si esige nelle città di Londra sul carbone, e tranne alcune tasse di ancoraggio e fanali in alcune città marittime.

E questo sistema ha confermato, meglio di ogni altro, il decentramento Le tasse sono imposte da autorità locali sulle cose la cui valutazione è fatta da queste stesse autorità Le sessioni trimestrali de' giudici di pace decidono inappellabilmente, salvo nelle questioni di puro diritto, cosicchè, mentre è data ogni garanzia all'individuo, è tolta da un' altra parte ogni ingerenza di potere esecutivo

Inoltre gli abusi ed i favori sono molto difficili, perchè stabilito l'ammontare delle spese, esso dev'essere ripartito fra contribuenti, ed ogni favore ad uno è un danno agli altri, i quali non lo tollereranno Si hanno tutti i vantaggi della ripartizione delle imposte per contingente.

Le tasse de' poveri e delle contee sono ascese nel 1860 a lire sterline 8,027,000, cui aggiunte quelle per le strade in lire st 2,025,000 e i diritti incassati sulle strade a barriere in lire st. 1,030,000, si ha per la sola Inghilterra e pel Principato di Galles un totale di lire sterline 11,982,000 ossia franchi 277 milioni per una popolazione di circa 20 milioni, la quale perciò paga per questi soli servizi locali franchi 13,85 a testa indipendentemente dalle tasse per lo Stato, che su di un bilancio di lire st 70 milioni (1,750,000 franchi), per 30 milioni di abitanti circa da franchi 58 a testa

Non voglio qui lasciare inosservata una considerazione importantissima, ed è che non devesi credere che il decentramento sia meno costoso alle popolazioni che l'accentramento, e si illude grandemente chi pensa così Ma i suoi effetti economici e politici e sociali superano di gran lunga gl' inconvenienti della gravità delle spese

La vita che si desta in tutte le città e le campagne, l'educazione politica che si forma mediante la partecipazione di tutta la popolazione alla cosa pubblica, l'attaccamento al proprio comune, che risultano dal

decentramento, generano un'attività prodigiosa anche nella produzione delle ricchezze, donde nasce che la gravezza delle tasse è meno risentita. Così in Inghilterra, ad onta dell'enorme ammontare delle tasse locali, la proprietà fondiaria si è trovata sgravata pel gigantesco incremento delle industrie e de' commerci.

In fatti la tassa de' poveri si è trovata così ripartita negli anni 1826 e 1841:

Anno	Proprietà fondiaria.	Case	Altre proprietà
1826	£ st. 4,800,000	1 814 000	357,000
1841	» 3,317,000	2,375,000	660,000

Di guisa che in quindici anni la parte della proprietà fondiaria dal 70 °/₀ è discesa a 52 °/₀, e quella delle case dal 26 °/₀ è salita al 37 °/₀, e quella delle strade ferrate, fabbriche, miniere, ec., dal 5 °/₀ è salita all' 11 °/₀. E questo decrescere della prima ed aumentare delle due altre ha dovuto diventare di anno in anno più rapido.

Un altro insegnamento dobbiamo trarre da ciò, ed è che i nostri proprietari di terre debbono cessare dalle loro continue querele contro la gravezza delle nostre tasse. La proprietà fondiaria in Inghilterra contribuisce larghissimamente alle spese locali e dello Stato. Essa sopporta 26 milioni di franchi di *land-tax* ed altri 90 milioni di franchi per l'*income-tax* in favore dello Stato, e poi un 200 e più milioni di franchi per le tasse locali, con una popolazione di 20 milioni di abitanti.

Aggiungi che le tasse per successione de' beni stabili e per le mutazioni di proprietà sono immensamente superiori alle nostre.

E che dirò della pertinace tenerezza che i nostri possidenti hanno pe' catasti, e della ostinata resistenza che hanno sempre opposta a fare delle dichiarazioni delle loro entrate? In Inghilterra non sussistono catasti, i quali servano ad un' automatica applicazione delle tasse, l'ammontare delle entrate imponibili è rifatto ogni anno, può ogni qualvolta o l'Uffizio centrale de' poveri lo stima necessario o anche la Giunta de' *guardians* delle unioni di parrocchie, far rivedere le liste de' contribuenti e delle loro entrate.

L'ammontare delle tasse varia ogni anno, e negli anni di penuria o di crisi industriali, esso cresce a dismisura. La lunga e profonda crisi sopportata nelle industrie del cotone, per la guerra civile in America fu resa meno penosa da larghi tributi delle tasse locali, pagati con animo benevolo e con ammirabile disinteresse. Fra noi al contrario, la proprietà territoriale, trinceratasi dietro il catasto immutabile, si ricusa di venire in sussidio dello Stato, e preferisce di gettare sulle

classi povere il peso delle imposte di consumo tanto per lo Stato che pe' comuni, cosicchè si è giunto nelle grosse città a considerare come entrata principale per le finanze comunali questi balzelli e solo come entrata supplementare le tasse dirette. La guerra fatta allo Scialoja nella Camera e fuori per far rigettare le sue proposte per una riforma delle tasse dirette, è stato un grave errore de' nostri proprietari. Si pensa dunque pure che è solo coll'abnegazione e col sacrifizio che s' innalzano gli Stati e si fonda la concordia fra le classi della società. Senza queste virtù gli Stati decadono, e le rivoluzioni sociali sono inevitabili.

E per una leggera soddisfazione di amor proprio o di egoismo, le classi possidenti trovansi ridotte a perdere quella influenza che loro verrebbe naturalmente dal prendere a loro carico la massima parte delle spese di servizi pubblici locali. Se esse si sommettessero a questo carico, sarebbe pur giusto che esercitassero una larga influenza sullo indirizzo amministrativo, sia nel corpo elettorale, sia nelle giunte o corpi elettivi. Essi guadagnerebbero in autorità e dignità ed anche efficacia di pubblici servizi molto di più di ciò che sagrificherebbero sulle loro entrate. Oggi esse sono sopraffatte da altre classi sociali sotto l'influenza di fallaci idee democratiche; sta nelle loro mani il mezzo di riacquistare la loro posizione, accettando i sacrifizi che esige la vita pubblica. Si rinunzi a' dazi di consumo, la possidenza territoriale si dichiari pronta a sopperire a' bisogni locali, e la sua influenza sarà per questo solo fatto ristabilita.

Si parla sempre del grande rispetto, della immensa autorità di cui gode la *landed gentry* in Inghilterra, ma non si bada che questo rispetto e quest'autorità sono comprati a carissimo prezzo dall'aristocrazia territoriale, non solo per l'opera personale che presta in servigio dello Stato, ma anche per la somma della tassa che paga volonterosamente. Essa è la più fortemente tassata.

Mi rimane ora ad esaminare in un seguente articolo quali lezioni possiamo noi trarre da principii che ho esposto sull'ordinamento delle amministrazioni locali.

C. Baer.

NUOVA ANTOLOGIA

RIVISTA MENSILE

[illegible]

[illegible]

[illegible]

PREZZI D'ABBONAMENTO

Per Firenze	[illegible]	22	40
— il Regno d'Italia [illegible]		23	42
Roma e la Svizzera [illegible]		24	44
la Francia [illegible]		26	48
l'Austria, Belgio, Inghilterra, Egitto, Portogallo [illegible]		28	52
la Germania [illegible]		28	52
la Russia [illegible]		32	59
l'America meridionale		38	72

Un fascicolo separato [illegible]

[illegible]

Gli abbonamenti si ricevono all'Amministrazione della **NUOVA ANTOLOGIA** Firenze via San Gallo n. 33 alla quale dovrà essere inviato franco di posta il relativo prezzo.

[illegible]



